VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Petycji**
(nr 2)
z dnia 8 października 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Petycji (nr 2)

8 października 2015 r.

Komisja do Spraw Petycji, obradująca pod przewodnictwem poseł **Brygidy Kolendy-Łabuś (PO)**, przewodniczącej Komisji, rozpatrzyła:

– petycję w sprawie inicjatywy ustawodawczej dot. nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na cele mieszkaniowe, zgodnie z załączonym projektem ustawy;

– projekt sprawozdania Komisji z działalności w VII kadencji Sejmu.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Kamil Micał** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komunikacji Społecznej oraz **Przemysław Stocki** – praktykant z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodnicząca poseł Brygida Kolenda-Łabuś (PO):

Otwieram drugie posiedzenie Komisji do Spraw Petycji. Bardzo przepraszam państwa, którzy byliście zdyscyplinowani i przyszliście na ustaloną godzinę, że musieliśmy czekać.

Poseł Piotr Chmielowski (SLD):

Bo się dzieje.

Przewodnicząca poseł Brygida Kolenda-Łabuś (PO):

Tak, jest szczególny czas w Sejmie. Pozwolę sobie zacząć od przedstawienia prezydium dla osób, które nie uczestniczyły w pierwszym posiedzeniu Komisji: pani wiceprzewodnicząca Małgorzata Woźniak i pan wiceprzewodniczący Piotr Chmielowski. Nie będę składać deklaracji, że postaramy się sprawnie prowadzić prace, bo są to deklaracje trochę na wyrost. Jak będzie nowy skład Komisji to myślę, że nowy przewodniczący złoży takie zapewnienie.

Dzisiejszy porządek obrad zawiera dwa punkty. Nie wiem, czy macie państwo przed sobą porządek obrad. Jeżeli nie, to szybciutko go przeczytam: rozpatrzenie petycji w sprawie inicjatywy ustawodawczej dot. nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na cele mieszkaniowe, zgodnie z załączonym projektem ustawy, i rozpatrzenie projektu sprawozdania Komisji z działalności w VII kadencji Sejmu. Ja przedstawię drugi punkt, a w gronie prezydium wczoraj ustaliliśmy, jako że procedura wymaga wyznaczenia posła-sprawozdawcy do każdej petycji, to ze względu na to, iż wszystko dzieje się tak szybko, tym razem przejmę rolę sprawozdawcy, żeby nie obarczać państwa i nie przedłużać poprzez wybór sprawozdawcy. Jednak myślę, że dalsza praca Komisji będzie wyglądać w taki sposób i petycji będzie na tyle dużo, że wszyscy członkowie Komisji będą mieli okazję jakąś sprawozdawać, ale to już na przyszłość.

Pozwolę sobie poinformować, że do Komisji wpłynęły już od pani marszałek cztery petycje. Wszystkie zostały złożone we wrześniu, bo wcześniej nie było podstawy prawnej do takiego działania ze strony autorów petycji. Już arbitralnie ustaliłam i myślę, że państwo nie zakwestionujecie tego ustalenia, iż rozpatrzymy albo rozpoczniemy rozpatrywać petycję, która wpłynęła w pierwszej kolejności, żeby nie było konieczności wyboru, która z nich będzie rozpatrywana. Zapytam, czy tak przedstawiony porządek obrad jest akceptowany? Czy są jakieś wnioski? Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że porządek obrad został przyjęty i przechodzimy do rozpatrzenia pierwszego punktu porządku dzisiejszego posiedzenia, a mianowicie petycji, której treść otrzymali wszyscy posłowie.

Muszę na początku przedłożyć jeszcze jedno zastrzeżenie, a mianowicie, że nie mamy do obecnego momentu opinii Biura Analiz Sejmowych, która, moim skromnym zdaniem,

jest jednak konieczna, ponieważ powinniśmy procedować według pewnych standardów. Niezależnie od przebiegu dzisiejszej dyskusji, bo ona może się oczywiście odbyć, jest przyrzeczenie, zresztą już kilkakrotnie potwierdzone z różnymi terminami, że może się tak zdarzyć, iż opinia dotrze w trakcie trwania posiedzenia. Proponuję, żebyśmy zrobili wtedy króciutką przerwę z powodów technicznych, abyście wszyscy państwo mogli mieć przed sobą opinię i będą wówczas wszelkie podstawy do tego, żeby rozpatrzyć petycję. Natomiast jeżeli opinia BAS nie dotrze do końca naszych dzisiejszych obrad, to proponuję takie rozwiązanie, żebyśmy rozpoczęli rozpatrywanie petycji, a wrócili do niej później, a właściwie to Komisja pewnie już w nowej kadencji, chociaż kadencja trwa do dnia poprzedzającego ślubowanie nowego Sejmu, więc gdyby była taka wola, to Komisja może się jeszcze spotkać. Jednak podkreślę, chociaż pewnie wszystkie panie i panowie posłowie doskonale o tym wiedzą, że prace w Komisji nie podlegają dyskontynuacji, czyli zasób naszej pracy z tej kadencji będzie mógł być wykorzystany i praca może być kontynuowana w kolejnej kadencji.

Jeżeli są jakieś uwagi co do trybu procedowania, to proszę je zgłosić teraz. Nie słyszę. Pozwolę sobie przedstawić pokrótce sprawozdanie dotyczące petycji, którą rozpatrujemy w pierwszej kolejności. Jak już mówiłam, petycja dotyczy nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości użytkowanej na cele mieszkaniowe. Wnoszącym petycję jest Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste" z Warszawy, a została ona wniesiona 14 września. Petycja dotyczy podjęcia prac nad inicjatywą ustawodawczą dotyczącą, jak już powiedziałam, nieodpłatnego przekształcenia wieczystego użytkowania. Zaproponowano, żeby przekształcenie dotyczyło wyłącznie nieruchomości, które są używane na cele mieszkaniowe i, co najważniejsze, żeby przekształcenie nastąpiło bez woli wieczystego użytkownika, z mocy ustawy i nieodpłatnie. Wówczas skutkiem takiego działania byłoby wpisanie z urzędu w księgach wieczystych zmiany tytułu do nieruchomości.

Zdaniem wnoszących petycję, projekt jest odpowiedzią na wieloletnie starania osób ponoszących opłaty z tytułu wieczystego użytkowania, których zdaniem, są one zbyt wysokie. Przekładając projekt zmian w ustawie, stowarzyszenie dąży do tego, żeby odciążyć finansowo te osoby fizyczne. Co do skutków prawnych i finansowych zmiany, to pozwolę sobie przytoczyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który dwukrotnie rozpatrywał kwestię, w 2000 oraz 2015 r., i krytycznie odniósł się do możliwości nieodpłatnego przekształcenia, przede wszystkim uzasadniając to nieusprawiedliwionym uszczupleniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które to jednostki wyposażono w majątek i zadania do realizacji. Samorząd terytorialny wszystkich szczebli powinien mieć ze swojego majątku źródło pozyskiwania dochodów, aby móc realizować zadania. Najogólniej mówiąc, w taki sposób TK uzasadnił negatywne stanowisko, ponieważ uznał, że nieodpłatne przekształcenie z urzędu użytkowania wieczystego w prawo własności byłoby niezgodne z art. 165 ust. 1 konstytucji, określającym gwarancję własności, która dotyczy nie tylko osób fizycznych, ale także samorządu terytorialnego.

W sprawie zbieżnej z oczekiwaniami autorów petycji składane były również interpelacje. W obecnej kadencji interpelacja nr 30117, której uzasadnienie również opierało się na wyroku TK, że wpływy z tytułu wieczystego użytkowania są poważną pozycją w budżetach gmin i byłoby naruszeniem zasady ochrony własności odbieranie gminom tej własności z urzędu. Poza tym nie bez znaczenia jest również element, że przekształcenie wieczystego użytkownika we właściciela bez jego woli mogłoby i zapewne spowodowałoby dla niego dodatkowe obciążenia.

W uzasadnieniu, które państwo posiadacie – nie będę go przytaczać – autorzy petycji podnoszą swoje argumenty. Po pierwsze, wykazane są skutki finansowe i chciałabym zwrócić na nie uwagę. Odnoszą się one do miasta stołecznego Warszawy. Jeżeli dobrze pamiętam, uszczerbek w budżecie miasta Warszawy to byłoby 450 tys. zł rocznie… Milionów, przepraszam. Tak, 450 mln zł. Właśnie po to potrzebne jest prezydium, żeby pilnować. Wprawdzie jest to niewielki odsetek, jeżeli chodzi o dochody, ale jednak kwota 450 mln zł stanowi pokaźny udział w budżecie inwestycyjnym. Natomiast, już zupełnie statystycznie określając, że ok. 10% ludności miejskiej mieszka w Warszawie, autorzy petycji wyliczyli, że w skali kraju ubytek w dochodach samorządów wynosiłby 1,5

mld zł – i budżetu państwa, bo nie zawsze użytkowanie wieczyste jest na gruncie gminy, powiatu czy województwa, czasem jest na gruncie Skarbu Państwa. Czyli właścicielem jest Skarb Państwa, a wieczystym użytkownikiem osoba fizyczna, albo właścicielem jest gmina, powiat czy województwo. Województwo rzadziej, najczęściej gmina. Powiat też, ale najczęściej jednak gmina. Jestem samorządowcem, więc wiem.

Muszę powiedzieć, że nie przekonuje mnie jeden element uzasadnienia, a mianowicie podkreślanie wysokich kosztów administracyjno-biurowych i pocztowych po stronie gmin czy powiatów, związanych z corocznym ustalaniem wysokości opłaty za wieczyste użytkowanie. Wiem to na pewno, że już w momencie spisywania aktu notarialnego nabywania nieruchomości ustalana jest opłata za wieczyste użytkowanie i w treści aktu jest postanowienie, iż wieczysty użytkownik nie będzie powiadamiany o corocznej wysokości, chyba że ulegnie ona zmianie w wyniku przeszacowania wartości nieruchomości. Natomiast jeżeli wartość nieruchomości jest bez zmian, to wieczysty użytkownik do końca pierwszego kwartału ma obowiązek zapłacić. Tak wynika po prostu z przepisów, tak że ten argument akurat mnie nie przekonuje.

Myślę, że już kończymy, pani przewodnicząca. Sądzę, że przedstawiłam państwu petycję na tyle, na ile może to być wstępem do ewentualnej dyskusji na ten temat. Do tej pory nie mamy opinii BAS, więc teraz zapytam o głosy. Bardzo proszę, pan poseł Chmielowski.

Poseł Piotr Chmielowski (SLD):

Dziękuję, pani przewodnicząca. Pozwolę sobie w pełnej rozciągłości nie zgodzić się z panią przewodniczącą w kwestii tezy i opisu sytuacji, która dotyczy użytkowania wieczystego. Otóż, użytkowanie wieczyste jest chromą instytucją prawną, to jest po prostu kalectwo własności. Prześledziłem ustawodawstwo i przepisy dotyczące użytkowania wieczystego pochodzą jeszcze z czasów carskiej Rosji. Użytkowanie wieczyste jest nieprzetłumaczalne na żaden inny cywilizowany język świata. Nie da się tego powiedzieć po niemiecku, francusku, włosku, jeżeli ktoś chce przedstawić to w sposób precyzyjny w języku prawniczym. Nie jest w stanie, żeby była jasna sprawa. Niestety mamy takie coś w Polsce.

Kim są użytkownicy wieczyści? Są po prostu zwykłymi nieszczęśnikami. Nie dlatego, że ktoś ich wyrzuci z ich gruntu itd., tylko jest to własność alternatywna, polegająca na tym, iż muszą łożyć czasami duże środki za to, że używają w tym wypadku akurat gruntu, na którym, np. mieszkają czy prowadzą działalność.

Przewodnicząca poseł Brygida Kolenda-Łabuś (PO):

Mieszkają. Tego dotyczy petycja.

Poseł Piotr Chmielowski (SLD):

Można w miejscu zamieszkania prowadzić również działalność, ale pomińmy to. Są miasta w Polsce – a jestem Ślązakiem – które dzięki funkcjonowaniu instytucji użytkowania wieczystego upadły. Klasycznym przypadkiem miasta upadłego jest Bytom. Otóż, miasto poniemieckie, przejęte w 1945 r. i administrowane w Polsce, zostało praktycznie w 100% potraktowane na zasadzie użytkowania wieczystego, więc każdy potencjalny gospodarz kamienicy, mieszkania czy lokalu w centrum, nie traktował tego, co dostał (w tym sensie, że zajął), jako swojej własności. Traktował to jako użytkowanie wieczyste, tzn. nie inwestował. Dlatego miasto wygląda dzisiaj tak, jak wygląda. Zapraszam, jeżeli ktoś chce zobaczyć skansen upadłego miasta, to bardzo proszę.

Doszło do gigantycznych patologii (będę mówił na przykładzie Bytomia) sprowadzających się do tego, że byli inwestorzy czy osoby, które nabyły w Bytomiu np. kamienicę na prawie użytkowania wieczystego i zainwestowały w nią, czyli robiły jakiś biznes, coś rozbudowały. Wraz z tym natychmiast pojawiali się urzędnicy z miasta, którzy oczywiście podwyższali opłatę użytkowania wieczystego na takiej zasadzie, że zrobili operat szacunkowy wartości nieruchomości wraz z tym, co się na niej znajduje. Mieliśmy, np. przypadki, że zamiast płacenia 2-3 tys. zł w skali roku, co już jest złodziejstwem, jeden z inwestorów, który przeprowadził remont, musi płacić 37 tys. zł. Zbywalność nieruchomości, które są patologicznie związane z użytkowaniem wieczystym, jest zdecydowanie gorsza, czyli uzyskują na rynku niższą wartość niż te, które są na prawie własności.

Pewną protezą ze strony naszego państwa, która już kilka lat temu umożliwiła przekształcenie użytkowania wieczystego we własność, jest tzw. wykup od Skarbu Państwa, czy poprzez starostwa, i można to oczywiście zrobić, natomiast wiąże się to z tym, że opłata jest stosunkowo wysoka i dlatego nie wszystkich na to stać. Stąd uważam, że petycja powinna zabrzmieć echem w naszym parlamencie. Mogę tylko żałować, że trafia na sam koniec kadencji. Nie ukrywam, że też kiedyś chciałem, jeszcze przychodząc do Sejmu cztery lata temu, zajmować się tym tematem, ponieważ uważam, że coś takiego, jak użytkowanie wieczyste powinno zniknąć. Najlepszą formą zniknięcia użytkowania wieczystego jest tzw. przekształcenie użytkowania we własność. Nie rodzi to żadnych skutków prawnych i finansowych po stronie osoby, która nabyłaby w ten sposób własność, ponieważ i tak osoby, które okradane są poprzez użytkowanie wieczyste, muszą płacić wszystkie podatki, czyli w tym wypadku podatek gruntowy dla gminy itd., więc to się nie zmieni. Jeżeli miałeś użytkowanie, to tyle samo płaciłeś, a teraz jak będziesz miał własność, to będziesz płacił mi.

Stąd moje stanowisko jest takie, że w całej rozciągłości zgadzam się z petycją, z tym tylko wyjątkiem, iż uważam, że należy wprowadzić dalej idący przepis w Kodeksie karnym: „Kto pochwala użytkowanie wieczyste, podlega karze więzienia".

Przewodnicząca poseł Brygida Kolenda-Łabuś (PO):

Dziękuję, panie pośle. Rozumiem, że pana krytyczna ocena sprawozdania nie dotyczy opisu petycji tylko stanowiska, jakie wyraziłam. Pozwolę sobie tylko odnieść się do dwóch kwestii. Użytkowanie wieczyste dotyczy gruntu, nie dotyczy budynku. To jest pierwsza uwaga, więc przykład z Bytomia nie jest adekwatny do przedmiotu petycji. Natomiast również dla informacji nie-prawników chcę przypomnieć, że użytkowanie wieczyste niesie jednak ze sobą spore udogodnienia finansowe w momencie jego uzyskania, bo jeżeli kupujemy 10 arów ziemi, na których chcemy wybudować budynek, albo kupujemy mieszkanie i jakiś udział we własności gruntu, to obowiązkiem nabywcy jest zapłacenie pełnej wartości nieruchomości. Natomiast kiedy nabywamy ją z tytułem wieczystego użytkowania, to płacimy tylko 20% wartości.

Oczywiście, dzisiaj nie będziemy głosować nie mając opinii BAS, jak państwo potwierdziliście wcześniej moją decyzję. Natomiast, moim skromnym zdaniem, kolejne posiedzenie Komisji powinno jednak wyważyć wszystkie argumenty, również i ten, że całkiem niemała liczba ludzi przekształciła wieczyste użytkowanie we własność. Bonifikaty są stosowane i nie są kwestionowane. Natomiast własność wspólnoty samorządowej jest jednak szeroka i mówiąc o dochodach gminy mamy na myśli dochody mieszkańców gminy, bo z tego realizowane są zadania gminy. Chcę tylko zwrócić uwagę na aspekty, które będziemy zmuszeni brać pod uwagę w dalszej dyskusji. Nie będę już odnosić się do wniosku o penalizację. Rozumiem, że to był żart. Jednak argumenty są bo obu stronach, czyli właściciela (gminy i mieszkańców) i wieczystego użytkownika, który bez swej woli nabędzie własność, na którą będzie musiał łożyć. Zwracam tylko uwagę, że są to aspekty, które wymagają pewnych przemyśleń i głębokiej analizy, bo przyjęcie petycji związane jest z inicjatywą ustawodawczą, więc pewna rozwaga i wieloaspektowość dyskusji jest absolutnie konieczna.

Panie sekretarzu, nie mamy opinii BAS? Czy na tym etapie ktoś jeszcze chce zabrać głos? O penalizacji już nie rozmawiajmy. Nie słyszę. Wobec tego zaproponuję to, co na początku, czyli kontynuację rozpatrywania petycji wtedy, kiedy będziemy mieli opinię BAS. Choćby dyskusja między panem przewodniczącym a mną wykazała, że sprawa jednak nie jest oczywista i jednoznaczna. Tym bardziej uważam, że powinniśmy zachować standardy. Jeżeli będzie taka wola prezydium, to, prawdę mówiąc, jeszcze prawie do końca listopada możemy obradować prawomocnie, a może nawet przyjazd do Sejmu po wyborach będzie sympatyczny. Chociaż, jeżeli się to nie stanie, to – jeszcze raz podkreślam – iż nie ma dyskontynuacji, więc petycja może być rozpatrywana, zwłaszcza że za bardzo się nie napracowaliśmy.

Wobec czego przejdę do drugiego punktu dzisiejszego posiedzenia. Z regulaminu Sejmu wynika konieczność złożenia pod koniec kadencji przez każdą Komisję sprawozdania z prac. Nasze sprawozdanie jest bardzo krótkie, jak krótka była nasza praca. Obej-

muje okres od dnia wyboru jej składu na 99. posiedzeniu Sejmu w dniu 11 września do końca VII kadencji. Zakładamy – bo jeszcze dzisiaj nie ustaliliśmy, czy będzie jakieś posiedzenie – że to jest ostatnie i gdyby okazało się, że prezydium zdecyduje się jednak zwołać jeszcze jedno, to wtedy złożymy aneks do sprawozdania, ale chcemy dotrzymać terminów.

Przeczytam sprawozdanie: „Komisja do spraw petycji powołana została w dniu 11 września w związku z wejściem w życie ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach oraz uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, która dotyczy postępowania w sprawach petycji. Komisja w VII kadencji Sejmu odbyła dwa posiedzenia. W toku VII kadencji do Komisji skierowano cztery petycje, z czego Komisja rozpatrzyła […]" – „z czego Komisja przystąpiła do rozpatrzenia jednej z nich". Myślę, że to będzie zgodne z prawdą. „Komisja zajęła się petycją w sprawie inicjatywy ustawodawczej dot. nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na rzecz osób fizycznych w przypadku nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Komisja na bieżąco współpracowała z Biurem Analiz Sejmowych" – proponuję, żeby tego zdania nie umieszczać w sprawozdaniu, bo musielibyśmy powiedzieć, że BAS nie pozwoliło nam na rozpatrzenie petycji. Od razu naniosę poprawki – i dalej piszemy, czego dotyczyła petycja, do której rozpatrzenia przystąpiliśmy. „Warszawa, 8 października 2015 r.". Czy do takiej treści sprawozdania są uwagi? Proszę bardzo, pani poseł Skowrońska.

Poseł Krystyna Skowrońska (PO) – spoza składu Komisji:

Chciałabym na ręce prezydium Komisji do Spraw Petycji złożyć gratulacje, że została powołana w trakcie tej kadencji i rozpoczęła działalność, co będzie niewątpliwie dużym wkładem w prace kolejnego parlamentu. Stąd składam gratulacje na ręce pani przewodniczącej.

Przewodnicząca poseł Brygida Kolenda-Łabuś (PO):

Dziękuję bardzo, nie mam w tym żadnych zasług. Natomiast muszę powiedzieć, że jak bardzo uważnie przeanalizowałam ustawę o petycjach i regulamin Sejmu, to jest to szczególna Komisja, ponieważ tylko ona, poza dotychczasowymi podmiotami posiadającymi inicjatywę składania wniosków w drugim czytaniu, ma takie uprawnienie, czyli jesteśmy szczególną Komisją. Oczywiście, może składać wnioski w drugim czytaniu w wyniku swojej pracy. Myślę, że przyszła kadencja Sejmu przejmie ogromne oczekiwania społeczne wobec Komisji. Mieliśmy okazję rozpatrywać projekty ustaw, które były wynikiem wniesienia petycji do Senatu, a potem wpływały do nas jako inicjatywa senacka. Jak pokazała dzisiejsza krótka dyskusja, jest jeszcze wiele bolesnych i długotrwale nabrzmiałych spraw, niepotrafiących się przebić, które na pewno będą przedmiotem działania Komisji do Spraw Petycji przyszłego Sejmu.

Rozumiem, że nie ma uwag do sprawozdania. Jeżeli nie będzie sprzeciwu, uznam, że przyjmujemy tak sformułowane sprawozdanie. Bardzo państwu dziękuję za tę krótką, miłą współpracę i jeszcze raz bardzo przepraszam, że musieliśmy czekać, ale myślę, że koniec kadencji jest szczególnym okresem i wszyscy jesteśmy w niedoczasie. Dlatego przepraszam za BAS, które nie zdążyło dostarczyć nam dokumentów, żebyśmy mogli zakończyć podjętą na tym posiedzeniu pracę. Bardzo dziękuję. Mam nadzieję, że wszystkich z państwa zobaczę w następnej kadencji i że wy zobaczycie mnie. Dziękuję bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Petycji.